



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ СОДРУЖЕСТВО ГОСУДАРСТВ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Татьяна ЗВЕЗДНАЯ,

аспирант кафедры общеправовых дисциплин и международного права
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова

Summary

In the article theoretical research of international principles of law Commonwealth of States is conducted for counteraction against illegal migration. Factors, having an influence on the illegal crossing of the borders of the states by migrants, are provided. The role of international organizations, executing effective work in a struggle against illegal migration opens up. Agreement about creation of European Union and its connection referred to above problem is analyzed. Investigation of question is includes opening new possibilities in strengthening of police collaboration in a struggle against the organized crime by signing the Convention about formation of Europol. Also in the article lightened up the improvement of protection of external boundaries of European Union. This becomes possible by creation of new Agency in management of an operative collaboration on the external boundaries of the states-members of FRONTEX, in 2005 in Warsaw.

Key words: illegal migration, international law cooperation, counteraction, European migratory policy.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование международно-правового содружества государств в противодействии нелегальной миграции, указываются факторы, влияющие на незаконное пересечение мигрантами границ государств, раскрывается роль международных организаций, выполняющих эффективную работу по борьбе с нелегальной миграцией. Анализируется Договор о создании Европейского Союза и его связь с вышеуказанной проблемой, в том числе открытие новых возможностей усиления полицейского сотрудничества в борьбе с организованной преступностью путем подписания Конвенции об образовании Европола. Также в статье отмечается усовершенствование охраны внешних границ Европейского Союза с помощью создания в 2005 году в Варшаве нового Агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ФРОНТЕКС.

Ключевые слова: нелегальная миграция, международно-правовое содружество, противодействие, европейская миграционная политика.

Постановка проблемы. Нелегальная миграция населения превращается в мировую проблему, приобретает невиданные ранее масштабы и достаточно быстро меняет реальную картину мира. Кроме того, нелегальная миграция дестабилизирует национальный рынок труда, приводит к массовым нарушениям прав мигрантов, создает напряженность в местах их концентрации, негативно влияет на криминальную обстановку в стране. Поэтому существует неотложная потребность для субъектов международного сотрудничества согласовать интересы и скоординировать усилия относительно проблемы противодействия нелегальной миграции и преодоления роста масштабов этого угрожающего явления.

Актуальность темы исследования подтверждается важностью роли международного противодействия нелегальной миграции и недостаточным комплексным исследованием международно-правового содружества государств в противодействии нелегальной миграции.

Состояние исследования. Научный анализ проблем международно-

правового содружества государств в противодействии нелегальной миграции осуществляется многими учеными, среди них Ю. И. Римаренко, А. А. Иванов, В. И. Олефир и другие, работы которых служили фундаментальной базой для дальнейшего исследования рассматриваемых вопросов.

Целью статьи является исследование международно-правового содружества государств в противодействии нелегальной миграции, изучение европейского уровня борьбы с нелегальной миграцией.

Изложение основного материала. Процессы нелегальной миграции являются одним из глобальных феноменов современного мира. Практически все регионы и большинство стран мира поддаются миграционному давлению как страны въезда или выезда. Стихийность, массовость, неконтролируемость процессов нелегальной миграции способны стать мощным фактором дестабилизации внутренней ситуации, существенной угрозой национальной безопасности, обострения демографического кризиса, а также выезда квалифицированной рабочей силы [1].

Поток беженцев в Европу растет с каждым годом. Как сообщили в Вашингтонском Институте миграционной политики (МПИ), численность нелегалов из одной лишь Африки составляет сегодня в Европе семь-восемь миллионов человек [2]. В последние годы наблюдается значительное увеличение числа жертв трафика, прибывающих в ЕС через Центральную и Южную Европу, Украину, Россию.

В Евросоюзе существует обширный и крайне выгодный рынок, где в изобилии встречаются выходцы из Азии, Африки и Латинской Америки.

Причины, по которым мигранты отправляются в опасные путешествия, принято называть «выталкивающими факторами»: конфликты, распад многонациональных государств, природные катаклизмы и другие экологические проблемы, дискриминация, политическая нестабильность или тяжелая экономическая ситуация.

Одновременно с «выталкивающими» действуют и «притягивающие факторы», благодаря которым страна назначения представляется иммигрантам очень привлекатель-



ной. Прежде всего, это потребность в иностранной рабочей силе, экономическая, политическая и социальная стабильность и, что также немало важно, традиционно существующие культурные и родственные связи между странами исхода мигрантов и назначения. «Выталкивающим фактором», облегчающим отъезд населения из страны, справедливо считается и деятельность в той или иной стране организованных преступных группировок, которые создают свои собственные рынки нелегалов и уговаривают людей, у которых, возможно, и не появилось бы намерения эмигрировать, попробовать счастья на чужбине. При этом наблюдается полнейшее пренебрежение безопасностью клиентов, например, использование по существу не пригодных для морских путешествий лодок; перевозка нелегалов в контейнерах, ящиках, багажниках и другими способами, без всяких гарантий не только здоровью, но и жизни пассажиров [3].

По данным Международной организации труда, ежегодный доход преступных группировок, занимающихся поставкой рабочей силы как посредством контрабанды, так и трафика, составляет 44 млрд долларов; трафик или торговля людьми приносит до 31 млрд долларов [4].

Значительная роль в организации международно-правового сотрудничества государств в противодействии нелегальной миграции принадлежит Организации Объединенных Наций и ее специализированным учреждениям (Международной организации труда, Международной организации гражданской авиации, Международной морской организации и тому подобное). Кроме того, важной является деятельность одной из самых авторитетных организаций, которая решает различные проблемы миграции, в частности, беженцев и нелегальной миграции – Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Его деятельность в последние годы направлена на решение такой важной проблемы, как внедрение справедливых, эффективных и ускоренных процедур предоставления убежища; на активную борьбу с сознательно неправильным

использованием процедур получения убежища. Большинство аспектов миграционной сферы рассматриваются Международной организацией миграции. Вопросы сотрудничества в борьбе с нелегальной миграцией рассматриваются в рамках Интерпола и Европола.

Договор о создании Европейского Союза был подписан 7 февраля в 1992 года в г. Маастрихт (вступил в силу 1 ноября в 1993 г.) 12 государствами-членами Европейского экономического содружества. Он внес изменения и дополнения к учредительным документам Европейских содружеств (Парижского договора 1951 г. и Римских договоров 1957 г.) и Единого европейского акта 1986 г., значительно углубив и расширив сферы деятельности Европейского экономического содружества [5].

Маастрихтский договор определяет, прежде всего, состав и структуру Европейского Союза, его цели и принципы. Согласно ст. 1 настоящего Договора Союз создается на основе Европейских содружеств. Союз ставит своей задачей сохранение достижений Содружеств и на этой основе дальнейшее продвижение к более тесному и сплоченному взаимодействию в экономическом и социальном развитии, утверждение индивидуальности Союза на международной арене, защита прав и свобод человека и осуществление на этой основе сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел.

Таким образом, Европейский Союз включает концепцию трех опор:

1. институциональная – 4 наднациональные органы управления единой Европой: Европейская комиссия, Европейский Совет, Европарламент и Европейский суд;
2. единая внешняя политика и политика безопасности;
3. единая политика в отрасли внутренних дел [6].

Маастрихтский договор определяет основные цели Союза, имея в виду обеспечение большей сплоченности народов и государств, которые его образуют. Союз характеризуется не только как объединение государств, но и как союз народов государств-членов Союза. Он предусма-

тривает обеспечение дальнейшего экономического и социального прогресса путем создания пространства без внутренних границ, построение Экономического и валютного союза и введения единственной европейской валюты. Создание Европейского Союза призвано также укрепить его позиции на международной арене, укрепив одновременно безопасность государств, которые входят в Союз, а также распространить взаимодействие государств Союза на такую важную сферу, как защита прав и свобод граждан, усилив сотрудничество правоохранительных органов [7].

До Маастрихтского договора в Европейском содружестве не существовало специальной структуры, которая бы занималась проблемами организованной преступности, однако неформальное полицейское сотрудничество между странами-членами, основанное еще в середине 70-х гг., постепенно распространялось и на организованную преступность. Маастрихтский договор (вступил в силу в ноябре в 1993 г.). В частности, его третий раздел, предусматривает специальные положения в сфере правосудия и внутренних дел, которые позволяют создать официальную структуру сотрудничества как в сфере таможенных и полицейских проблем, так и в сфере криминального преследования преступников и уголовного правосудия. В рамках этой структуры были созданы рабочие группы по вопросам полицейского сотрудничества, борьбы с наркотиками и организованной преступностью, борьбы с терроризмом и взаимодействия судебных органов. С тех пор как вступил в силу Маастрихтский договор, Европейский Союз выдал ряд правовых документов по вопросам борьбы с организованной преступностью.

Маастрихтский договор открыл новые возможности усиления полицейского сотрудничества в борьбе с организованной преступностью. Как результат, в 1993 г. по решению Европейского Совета была образована Европейская Группа борьбы с наркотиками (EDU), что стало первым шагом на пути к образованию Европола. К ведению EDU была отнесена



нелегальная торговля наркотиками, преступления, связанные с деятельностью сетей нелегальной иммиграции и торговлей краденными автомобилями. В декабре 1996 г. Европейский Совет распространил ведение EDU и на торговлю людьми.

Конвенция об образовании Европола вступила в силу 1 октября в 1998 г. Основными заданиями службы является координация работы национальных служб в борьбе с международной организованной преступностью и улучшение информационного обмена между национальными полицейскими службами [8].

Кроме того, Конвенция об образовании Европола возложила на эту вновь созданную организацию целый ряд разнообразных обязанностей: поиск, накопление и анализ информации; срочное уведомление компетентных органов стран-членов про любую информацию о криминальных преступлениях и найденных между ними связей; предоставление помощи странам-членам в проведении расследований и осуществление компьютерной системы сбора информации. Также на Европол возложена обязанность вести борьбу с нелегальной торговлей ядерными и радиоактивными материалами, людьми, автомобилями и наркотиками, с отмыванием денег, полученных от этих преступлений, а также поручено вести борьбу с терроризмом [9, с. 579].

В конце 1990-х гг. в Европе наблюдалась тенденция изменения реалий, связанных с миграцией, и постепенно на первый план вышли проблемы и задания, которые связаны с нелегальными перемещениями мигрантов внутри региона СНГ, из него и через его территорию. Будапештский Процесс не остался в стороне от этих опять возникших проблем, которые нашли свое отражение в рекомендациях, принятых на Конференции министров, которая состоялась на Родосе в 2003 г., в результате чего центр внимания в географическом плане сместился с Центральной Европы на регион СНГ. При этом в центре внимания, как и раньше, остались страны Юго-восточной Европы (в частности пять стран, охваченных процессом ста-

билизации и ассоциации, – Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, а также Сербия и Черногория).

Важным является то, что в 2004–2005 гг. для воплощения в жизнь мандата, сформированного на Родосской Конференции министров, был реализованный проект по «Расширению Будапештского Процесса на регионы СНГ для предупреждения нелегальной миграции внутри региона, из него, а также через его территорию».

Европейская Политика Добрососедства (ЕПД) предусматривает налаживание более тесных отношений ЕС с Беларусью, Молдовой, Россией и Украиной, а также с Арменией, Азербайджаном и Грузией. Конкретные рамки такого сотрудничества для каждой из стран определяются в совместно подготовленных Планах действий. Указанные планы будут осуществляться при значительной финансовой и технической поддержке со стороны Европейского Союза. Другие рамки сотрудничества предусмотрены относительно государств Центральной Азии (Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан), которые не охвачены рамками ЕПД. Кроме того, эти страны стоят перед множеством сложных заданий в области политики. Существенные отличия в уровне экономического развития также непосредственно влияют на характер заданий в сфере миграции, с которыми сталкиваются эти страны, а также на имеющийся у них потенциал в направлении решения данных задач [10].

Следует отметить, что специфика европейской миграционной политики связана с наличием дуалистических позиций, обусловленных потребностями обеспечения свободы передвижения в пределах Европейского Союза, с одной стороны, и антимигрантскими настроениями среди граждан отдельных государств-членов ЕС – с другой. В связи с этим появилась необходимость выработки единственных подходов и определенного типа стандартов относительно ключевых понятий и норм миграционного права. Эти стандарты предусматриваются в основных норматив-

ных актах, которые определяют миграционную политику ЕС, – Шенгенских соглашениях 1985 г. и в 1990 г., Дублинской конвенции 1990 г., Амстердамском договоре 1997 г. [11, с. 131].

Следует добавить, что усовершенствование охраны внешних границ Евросоюза всегда рассматривалось как один из методов противодействия нелегальной иммиграции. В июне 2005 г. в Варшаве начало работать новое Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ФРОНТЕКС (FRONTEX). Государства-члены, расположенные по периметру внешней границы ЕС, также возлагают на него большие надежды.

Материальные возможности и полномочия его ограничены, главную роль в обеспечении пограничной безопасности продолжают играть национальные пограничные службы.

Задачи ФРОНТЕКС согласно «учредительному» регламенту (ЕС) № 2007/2004 состоят в следующем:

- координация оперативных действий государств-членов по охране внешних границ;
- развитие общей интегрированной модели оценки рисков и подготовка анализа специфических рисков;
- оказание помощи государствам-членам в обучении персонала национальных пограничных служб посредством организации занятий на наднациональном уровне для инструкторов и проведения семинаров;
- оказание помощи государствам-членам в организации ими совместных операций по депортации нелегальных иммигрантов; с этой целью Агентство может воспользоваться ресурсами Сообществ;
- составление каталога успешных мероприятий государств-членов по высылке нелегальных иммигрантов.

Из всех перечисленных функций ФРОНТЕКС приоритетной считается анализ рисков на отдельных участках границы ЕС. В структуре Агентства для этих целей создано специальное подразделение, которое составляет аналитические разработки для про-



ведения совместных операций государств-членов и следит за ситуацией на границах в целом, определяя численность иммигрантов, пути трафика и другие показатели.

Аналитические данные поступает в Комиссию, Совет и Парламент, которые основываются на них при разработке своих документов. ФРОНТЕКС определяет степень серьезности положения на границах: есть ли необходимость начать совместную операцию и какие технические средства следует использовать. Аналитическое подразделение участвует в подготовке операции, а затем систематизирует данные о результатах, готовит полный отчет, который поступает в распоряжение государств-членов.

В учредительном регламенте подчеркивается, что ответственность за контролем на внешних границах несут государства-члены, ФРОНТЕКС же облегчает применение имеющихся и находящихся в разработке коммунитарных мер по охране границ. В работе Агентства участвуют страны шенгенской группы, каждая из них имеет представителя в правлении, возглавляемом исполнительным директором. ФРОНТЕКС финансируется Комиссией и государствами ЕС [12].

Выводы. Все больше возрастает значение международного сотрудничества в борьбе с нелегальной миграцией. Взаимодействие со странами, не входящими в Европейский Союз, и международными организациями как часть внешней политики ЕС реализуется в форме разного рода соглашений, которые заключает ЕС, его агентства и ведомства, а также государства-члены, совместных оперативных действий, обмена информацией, образовательных программ. Равная же ответственность за построение общеевропейского пространства внутренней безопасности как главный принцип содружества способно дать перспективные результаты.

Список использованной литературы:

1. Литвин Н. Нелегальная миграция: основные аспекты, проблемы. Еженедельник 2000 [Электронный ре-

сурс]. – Режим доступа : <http://2000.net.ua/2000/derzhava/realii/97892>.

2. Демоскоп. О мировом опыте противодействия нелегальной миграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://demoscope.ru/weekly/2013/0563/gazeta019.php>.

3. Потемкина О. Европейский Союз в борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1130.

4. Facilitated Illegal immigration, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf.

5. Украинская дипломатическая энциклопедия. Маастрихтский Договор 1992 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://razom.znaimo.com.ua/docs/1384/index-102885-1.html>.

6. Международные отношения – вчера и сегодня. Подписание Маастрихтского договора. Создание ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://idetperformance.com/lekcymzhnarodn-vdnosini/641-pidpisannya-maastrixtskogo-dogovoru-utvorenniya-es.html>.

7. Маастрихтский договор и создание Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.osvita-plaza.in.ua/publ/maastrihtskij_dogovor_ta_utvorennja_evropejskogo_sozjuzu/106-1-0-4798

8. Европол: его назначение и структура управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ua-referat.com/Європол_його_призначення_та_структура_управління.

9. Римаренко Ю. Международное миграционное право. Университетский курс : учебник / Ю. Римаренко. – К. : КНТ, 2007. – 640 с.

10. Иванов А. Обзор миграционных систем в странах СНГ. Международный центр развития миграционной политики. Раздел 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ifns2009.ru/bookinfo-ivanov-aa/ivanov-aa-obzor-migratsionnykh-sistem-v-stranakh-sng-m-mezhdunarodnyy-tsentr-razvitiya-migratsionnoy-politiki-razdel-1.html?limitstart=0>.

11. Олефир В. Нелегальная миграция в Украине: пути противодействия и

преодоления / В. Олефир // Актуальные проблемы политики. – 2005. – № 23. – С. 131–133.

12. Council Regulation (EC) № 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. Official Journal.